الندوة الدولية " القدس : التاريخ والمستقبل " (٢٩ - ٣٠ أكتوبر ١٩٩٦م)
مركز دراسات المستقبل - جامعة أسيوط

القدس فى القانون الدولى[1]

دكتور صالح بكر الطيار

مستشار قانونى ورئيس مركز الدراسات العربى - الأوروبى

مقدمة

احتلت قضية القدس واجهة الأحداث العالمية هذه الأيام بسبب ما طرأ عليها من مستجدات تجلت فى إقدام السلطات الإسرائيلية على افتتاح نفق أثرى يمتد حتى حائط المبكى ، خارقة بذلك ما تم التصريح عنه فى اتفاقات أوسلو من عدم المساس بوضعية القدس ريثما يتم إقفال الملفات الأخرى التى تعتبر أقل تعقيداً .

وإذا كانت سياسة تيار الصقور الذى يتزعمه بنيامين نيتانياهو هى التى أدت إلى حصول المصادمات التى وقعت أخيراً ، والى إدخال عملية السلام برمتها ، وعلى سائر الجبهات فى نفق مظلم ، وإلى السعى الجدى لتهويد القدس باعتبارها من وجهة نظر تل أبيب العاصمة الأبدية لإسرائيل ، فإن تيار الحمائم الذى يتزعمه شيمون بيريز لم يكن أقل مرونة بشأن ملف القدس بدليل أن هذا التيار هو الذى أقر الاحتفالات بمناسبة (كما يدعى) مرور ٣٠٠٠ عام على اتخاذ الملك داود القدس عاصمة له الأمر الذى أثار سخط العالم العربى والإسلامى نظراً لما تمثله هذه المدينة من قيم روحية وقدسية عند المسلمين .

---

[1] أعدت هذه الدراسة بالتعاون مع الأستاذ الدكتور مفيد شهاب رئيس جامعة القاهرة والمشرف على مركز الدراسات العربى - الأوربى.

وقد عبر مجلس الجامعة العربية فى قراره الذى يحمل رقم ٥٣٣٨ عن حجم هذا السخط إذ أدان بشكل واضح وصريح الخلفية السياسية والأيديولوجية لقرار الحكومة الإسرائيلية السابقة معتبراً أنها تتعارض مع بديهيات المسيرة السلمية فى المنطقة .

وكعادتها فقد ضربت إسرائيل بعرض الحائط كل الانتقادات والإدانات التى وجهت إليها ولم تعرها أدنى اهتمام. ومع وصول نيتانياهو إلى رئاسة الحكومة فقد صعدت تل أبيب من مواقفها إذ عمدت كما أسلفنا الذكر إلى فتح النفق الذى مضى عشر سنوات على المباشرة بفتحه ، كما وضعت خطة استيطانية جديدة منطلقة فى ذلك من عدة اعتبارات تخدم توجهاتها وأطماعها :

١. الاعتبار الأمنى ويتمثل فى استمرار الحفاظ على أمن المستوطنين من أى ترتيب مستقبلى لوضع المدينة من جهة ، ووجود ترتيبات أمنية على حدود نهر الأردن والخط الأخضر من جهة أخرى .

٢. الاعتبار الدينى – القومى وتشكل المستوطنات فيه بعداً محورياً ، فهو أحد الأعمدة الثلاثة للأيديولوجية الصهيونية (الاستيطان ، الدفاع ، الهجرة) على أرض إسرائيل التوراتية كما يصرح نيتانياهو فى أحاديثه الرسمية والصحفية.

٣. الاعتبار الجيوسياسى إذ ترغب إسرائيل فى ضمان استمرار استحواذها على نصيب الأسد من المياه الجوفية المستخرجة من الضفة بأكملها والبالغة نحو ٦٠٠ مليون م٣ سنوياً ، حتى تستفيد المستوطنات فى القدس ومناطق الحكم الذاتى.

وكانت القدس فى جوهر الاهتمامات الإسرائيلية بعد حرب ١٩٦٧ ، فبعد يومين فقط من العدوان وقف موشى ديان وزير الدفاع (حينذاك) عند الحائط الغربى للمسجد الأقصى ليخطب فى مجموعة من اليهود قائلاً "صباح هذا اليوم حرر جيش إسرائيل القدس ، لقد أعدنا توحيد المدينة وعدنا إلى أقدس الأماكن عندنا ولن نتركها ، ستصبح القدس بشطريها مدينة واحدة وسيكون بإمكان اليهود الوصول إلى بعضهم البعض" . وهكذا قص ديان شريط افتتاح مسلسل المحاولات الإسرائيلية الرامية إلى تهويد القدس.

أما عن بداية الاستيطان ، ففى إبريل /نيسان ١٩٦٨ صادرت سلطات الاحتلال ٣٣٦٠ دونماً ضمت إلى مبانى الجامعة العبرية فى جبل سكوبس "كل المشارف" مع حزام عريض يربطها بغربى القدس ، وكانت هذه الخطة تستهدف إيجاد الجامعة العبرية ومستشفى هداساه ، وتمثل الهدف الثانى فى إيجاد طوق من الفواصل البشرية والسكنية ما بين مراكز القدس وشمالها والسيطرة على الطريق الرئيسى القدس – رام الله من خلال سبع مناطق سكنية من مجمعين رئيسيين فى الجبل والتلة الفرنسية ويضم ثلاث وحدات هى : الجامعة ، جعفات شابيرا شمالاً وجعفات شابيرا جنوباً .

ومنذ ذلك التاريخ والعملية الاستيطانية متواصلة فى القدس وستبقى على هذه الحال لأن اتفاق أوسلو يحمل العديد من الثغرات التى يمكن أن تنفذ إسرائيل من خلالها للسيطرة على القدس . ولعل مقولة حنان عشراوى النائبة المقدسية ووزيرة التعليم العالى فى السلطة الوطنية ، تؤكد خطورة إشكالية الاستيطان فى اتفاق أوسلو ، فقد أعلنت أن الإسرائيليين يحاولون فرض أمر واقع على الأرض قبل المفاوضات النهائية التى ستبحث أيضاً فى موضوع مستقبل القدس ، وإجراء تهويد السكان خطير لأنهم فى المفاوضات سيأتون بقوائم تظهر وجود أقلية عربية فى المدينة مقابل غالبية يهودية .

موقف الولايات المتحدة من القدس

لم يكن من الممكن أن تبدى إسرائيل هذا التعنت والتصلب بشأن هوية القدس ومصيرها المستقبلى لولا التهاون الذى تلقاه من بعض القوى العربية والإسلامية ، ولولا التأييد الذى تتلقاه من عدة دول غربية وتحديداً من الولايات المتحدة الأمريكية التى نصبت نفسها درعاً واقيا لكل الأطماع الإسرائيلية وصوتاً معبراً عن توجهاتها وتطلعاتها.

وتكفى على سبيل المثال الإشارة إلى موقفين صدرا عن الإدارة الأمريكية بشأن القدس للدلالة على مدى تورط واشنطن فى معاداة حقوق العرب والمسلمين :

المرة الأولى : باستخدام الولايات المتحدة للفيتو ضد مشروع القرار المقدم لمجلس الأمن لمطالبة إسرائيل بإلغاء مصادرة ٥٣ هكتاراً من أراضى القدس الشرقية المحتلة لإنشاء حى يهودى جديد يضم ٢٥٠٠ وحدة سكنية كمرحلة أولى من خطة تهدف إلى مصادرة

٥٠٠ هكتار إضافية . وقد جاء تبرير السفيرة "مادلين أولبريت" مندوبة الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة للموقف الأمريكى بأنه قد بنى على مبدأ يتمثل فى أن الطريق الوحيد لتحقيق سلام عادل ودائم وشامل فى الشرق الأوسط هو إجراء محادثات مباشرة بين الأطراف المعنية بشأن وضع مدينة القدس ، وأن مجلس الأمن ليس هو المكان المناسب لذلك . وقد تم احتواء هذا الموقف والتغلب على الأزمة بصدور قرار من رئيس الوزراء الإسرائيلى "بتعليق" القرار الخاص بمصادرة الأراضى فى القدس .

المرة الثانية : وهى موافقة الكونجرس الأمريكى بمجلسيه (الشيوخ والنواب) بأغلبية كبيرة على مشروع القرار الذى يقضى بنقل السفارة الأمريكية من تل أبيب إلى القدس باعتبارها عاصمة لإسرائيل مع حلول نهاية شهر أيار (مايو) من عام ١٩٩٩ بعد أن تتم إجراءات البناء وتجهيز المبنى الجديد ، مع إرسال المشروع إلى الرئيس "بيل كلينتون" بعد تعديل صيغته على نحو يعطى للرئيس الحق فى تأجيل نقل السفارة لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد إذا ما وجد فى النقل ما يسبب ضرراً للمصالح الأمريكية فى المنطقة.

ولقد أثار هذا القرار المفاجئ الدهشة والاستغراب وطرح التساؤل حول الأسباب الحقيقية التى دفعت إليه ومدى مشروعيته من الناحية القانونية .

وإذا كان مجلس الأمن – وفقاً للتبرير الأمريكى فى الحالة الأولى – لم يكن هو المكان المناسب لمناقشة وضع مدينة القدس ، وعلى الرغم من تعارض ذلك مع كافة أحكام القانون الدولى وقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة ، فمن حقنا أن نتساءل – فى ضوء موقف الولايات المتحدة فى الحالة الثانية – هل الكونجرس الأمريكى هو المكان المناسب لتحديد وضع مدينة القدس ؟ وما سبب هذا التعارض الصارخ فى مواقف الولايات المتحدة من قضية القدس ؟ وما هو موقف القانون الدولى من القرار الأمريكى الأخير ؟ وسواء كان هذا الهجوم أو ذاك هو الأشرس ، فإن كليهما يصيب عملية السلام فى مقتل ، وينسف جهوداً كثيرة تم بذلها لإقرار الأمن والاستقرار والتعاون فى المنطقة، ويضع بذور الصراع المستمر ، بل من الممكن أن يؤدى إلى نشوب الحرب .

القدس فى القانون الدولى

لعله من المناسب أن نتناول هنا الوضع الخاص بمدينة القدس ، لنتبين عدم شرعية تغيير وضعها القانونى ، ثم نعرض قرارات مجلس الأمن التى تدين ضم القدس الشرقية ولا تعترف بها عاصمة لإسرائيل.

أولا : الوضع الخاص لمدينة القدس :

بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٨١ الصادر فى ٢٩ نوفمبر / تشرين الثانى ١٩٤٧ بالموافقة على مشروع تقسيم فلسطين ، والقرار رقم ١٩٤ الصادر بتاريخ ١١ ديسمبر / كانون الأول ١٩٤٨ الذى يقضى بتدويل منطقة القدس ، تم وضع نظام للإدارة الدولية لمدينة القدس نظراً لاحتوائها على الأماكن المقدسة للمسلمين والمسيحيين واليهود.

ويشمل النظام الدولى بلدية القدس ، أى مدينة القدس بأكملها بما فيها من أحياء قديمة وحديثة والقرى المحيطة بها والتى تشكل معها وحدة واحدة ، تم تحديد مشتملاتها فى خريطة ألحقت بقرار التقسيم . إلا أن النظام الدولى للقدس لم ير النور نتيجة لمعارضة كل من البلاد العربية وإسرائيل لتدويل القدس ، فبقى التدويل حبراً على ورق. وخلال الخمسينات كانت القوات الإسرائيلية قد احتلت مدينة القدس الجديدة بأحيائها العربية ، وسيطرت القوات الأردنية على مدينة القدس الشرقية بما فيها الأماكن المقدسة كلها . وفى ٧ حزيران / يونيو ١٩٦٧ احتلت إسرائيل مدينة القدس بأكملها عقب عدوانها الذى بدأ فى ٥ يونيو / حزيران من نفس العام . وفى أغسطس /آب عام ١٩٨٠ أقدمت إسرائيل على ضم القدس المحتلة واعتبرتها عاصمتها الموحدة . وكان هذا العمل من جانب إسرائيل تحدياً للمجتمع الدولى بأسره ، وانتهاكاً لمبادئ القانون الدولى التى أخذت جميع دول العالم على عاتقها احترامها والالتزام بها ، ومن ضمنها إسرائيل نفسها وكان الهدف من لجوء إسرائيل إلى هذه الإجراءات تثبيت أقدامها تدريجياً فى الأراضى العربية المحتلة متبعة فى ذلك سياسة إقامة المستوطنات الإسرائيلية لتكون فى المستقبل بمثابة أمر واقع تفرضه إسرائيل على الدول العربية ، كما فعلت فى عام ١٩٤٨ . ولم

يكن أمام دول العالم إلا أن تفرض نقل سفاراتها إلى ما اعتبرته إسرائيل عاصمتها الأبدية ، وإن كان بعضها قد أبقى بعثات قنصلية هناك.

ثانياً : عدم شرعية تغيير الوضع القانونى فى القدس

عكست مواقف دول العالم من احتلال القدس الشرقية فى عام ١٩٦٧ الوضع الخاص للمدينة . وفى هذا الصدد ، أعلنت الولايات المتحدة فى ١٤ يوليو / تموز ١٩٦٧ على لسان ممثلها فى الجمعية العامة "آرثر جولدبرج" أنها تعتبر القدس واحدة من أقدس مدن العالم ، والولايات المتحدة ترى أن القدس الشرقية التى احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧ هى منطقة محتلة تخضع لقانون الاحتلال الحربى ، ولا يجوز لإسرائيل أن تدخل عليها تغييرات ، ولذلك فإن التغييرات التى أدخلتها إسرائيل على المدينة تعتبر باطلة ولا تمثل حكماً مسبقاً على الوضع النهائى والدائم للمدينة.

وفى ١٤ تموز (يوليو) ١٩٦٧ أصدرت الجمعية العامة قراراً استنكرت فيه فشل إسرائيل فى تنفيذ قراراها رقم ٢٢٥٣ ، التى كانت قد أكدت فيه عدم شرعية الإجراءات التى اتخذتها إسرائيل لتغيير وضع المدينة ، وكررت دعوتها إسرائيل إلى إلغاء جميع الإجراءات التى اتخذت والامتناع عن اتخاذ أى عمل من شأنه تغيير وضع القدس.

وفى الأول من يوليو / تموز ١٩٦٩ أكدت الولايات المتحدة أمام مجلس الأمن - مرة أخرى - على لسان السفير " شالز يوست" مندوبها الدائم لدى الأمم المتحدة " أن القدس التى وقعت تحت سيطرة إسرائيل فى حرب ١٩٦٧ مثلها مثل مناطق أخرى احتلتها إسرائيل - تعتبر منطقة محتلة تخضع لنصوص القانون الدولى الذى ينظم حقوق والتزامات دول الاحتلال التى تقضى بأن دولة الاحتلال لا يحق لها أن تحدث تغييرات فى القوانين أو الإدارة" . وفى إطار الخطابات المتبادلة الملحقة بوثائق كامب ديفيد حول القدس ، ورد برسالة الرئيس جيمى كارتر إلى الرئيس أنور السادات ، بتاريخ ٢٢ أيلول / سبتمبر ١٩٧٨ " أن موقف الولايات المتحدة بشأن القدس يظل هو نفس الموقف الذى أعلنه السفير جولدبرج أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٤ يوليو / تموز عام ١٩٦٧ وهو ما أكده من بعده السفير يوست أمام مجلس الأمن فى أول يوليو / تموز

١٩٩١ " ، وكذلك جاء فى رسالة التطمينات الأمريكية إلى الفلسطينيين بتاريخ ١٨ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٩١ ، أن الولايات المتحدة تفهم الأهمية التى يعلقها الفلسطينيون على مسألة القدس الشرقية ، ولهذا نريد أن نطمئنكم إلى أن لا شئ - مما سيقوم به الفلسطينيون لاختيار أعضاء وفدهم فى هذه المرحلة من العملية "سيؤثر على مطالبتهم بالقدس الشرقية أو يشكل حكماً مسبقاً أو سابقة لما سينتج عن المفاوضات" ويبقى الموقف الثابت للولايات المتحدة متمثلاً فى أنه : لا يجب أن تعود مدينة القدس مقسمة مرة أخرى وأن وضعها النهائى يجب أن يتم تحديده بالمفاوضات ، ولهذا لا نعترف بضم إسرائيل للقدس الشرقية أو توسيع حدودها البلدية ، ونشجع كل الأطراف على تجنب الإجراءات من جانب واحد ، والتى قد تزيد من حدة التوتر المحلى أو تصعب من المفاوضات أو تستبق تقرير نتائجها النهائية ... وبالإضافة لذلك، فإن موقف الولايات المتحدة يتمثل أيضاً فى أنه بإمكان فلسطينيى القدس الشرقية المشاركة بالتصويت فى انتخابات سلطة حكم ذاتى انتقالية ... وتساند الولايات المتحدة حق الفلسطينيين فى طرح أية مسألة بما فى ذلك مسألة القدس الشرقية ، على مائدة المفاوضات " . وفى وضوح شديد أكد إعلان المبادئ الفلسطينى - الإسرائيلى الموقع فى واشنطن فى ١٣ أيلول / سبتمبر ١٩٩٣ فى المادة ٣/٥ الخاصة "بالفترة الانتقالية ومفاوضات الوضع الدائم" أنه "من المفهوم أن هذه المفاوضات سوف تغطى القضايا المتبقية ، بما فيها القدس واللاجئون والمستوطنات ، الترتيبات الأمنية ، الحدود ، العلاقات والتعاون مع جيران آخرين ، والمسائل الأخرى ذات الاهتمام المشترك " . كما نصت الفقرة الرابعة من نفس المادة على اتفاق الطرفين على أن " لا تجحف أو تخل اتفاقيات المرحلة الانتقالية بنتيجة مفاوضات الوضع الدائم" .

ثالثا : قرارات مجلس الأمن تدين ضم القدس الشرقية ولا تعترف بها عاصمة لإسرائيل!

يمثل قرار إسرائيل باتخاذ القدس عاصمة أبدية تحدياً صارخاً للشرعية الدولية ويتعارض مع أحكام القانون الدولى وجميع القرارات الصادرة عن مجلس الأمن ، وفى مقدمتها القرار رقم ٢٥٠ لعام ١٩٦٨ ، والقرار رقم ٢٥٣ لعام ١٩٦٨ الذى اعتبر جميع

الإجراءات الإدارية والتشريعية التى قامت بها إسرائيل - بما فى ذلك من مصادرة الأراضى والأملاك - التى من شأنها أن تؤدى إلى تغيير فى الوضع القانونى للقدس ، إجراءات باطلة ولا يمكنها تغيير الوضع فيها ، والقرار ٢٦٧ لعام ١٩٦٩ الذى أكد فيه المجلس - بأوضح العبارات الممكنة - أن جميع الأعمال الإدارية والتشريعية التى قامت بها إسرائيل لتغيير وضع مدينة القدس ، لاغية تماماً ، ولا يمكن أن تغير ذلك الوضع ، والقرار ٤٦٥ لعام ١٩٨٠ الذى دعا إلى إزالة المستوطنات الإسرائيلية القائمة فى الأراضى المحتلة ومن بينها القدس الشرقية ، والقرار ٤٧٨ لعام ١٩٨٠ الذى دعا جميع الدول إلى عدم نقل بعثاتها الدبلوماسية إلى مدينة القدس ، ومع اعتبار جميع التدابير والإجراءات التشريعية والاستيطانية الرامية إلى تغيير الوضع القانونى للمدينة لاغية ومخالفة للقانون الدولى، والقرارات ٦٧٢ لعام ١٩٩٠ ، ٦٧٣ لعام ١٩٩٠ ، ٩٠٤ لعام ١٩٩٤ التى أدانت إسرائيل لارتكابها أعمال عنف ضد الفلسطينيين فى المذبحة التى شهدتها ساحة المسجد الأقصى فى أكتوبر / تشرين الأول عام ١٩٩٠ ، ووصفت القدس فيها بأنها أرض محتلة.

وكل هذه القرارات وافق عليها المجتمع الدولى ، وهى تؤكد أن القدس الشرقية أرض عربية محتلة ولا يجوز تغيير الأوضاع الديموغرافية أو السياسية فيها ، وأن أى تغيير يعتبر باطلاً ولا يعتد به . فالأمم المتحدة إذ تقرر عدم شرعية التغييرات الإقليمية الناجمة عن العدوان الإسرائيلى على الدول العربية وتقرر عدم شرعية الإجراءات التى اتخذتها إسرائيل نتيجة احتلالها لأقاليم هذه الدول ، فإنها تؤكد بطلان التصرفات التى تصدر بالمخالفة لقواعد القانون الدولى وتدعيم مبدأ الشرعية "Legality" القائم على فكرة سيادة القانون الدولى لكى يحل محل مبدأ الفاعلية "Effectiveness " القائم على أن الأمر الواقع يصحح التصرفات الباطلة . ولما كانت هذه القواعد تتعلق بالمصلحة العليا والأساسية للمجتمع الدولى ، فإن المخاطبين بها لا يملكون إلا الانصياع لأحكامها ، ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها بالإرادة المنفردة لأى دولة من الدول ، لأنها قواعد مضمونة بجزاء حاسم يتمثل فى بطلان كل تصرف يحدث انتهاكاً لها بطلاناً مطلقاً.

إن الحق لا يبنى على خطأ . وحين يكون هذا الخطأ متعلقاً بمحاولة التغير الإقليمى بين الدول ، فإننا نصبح أمام حالة من حالات انتهاك القواعد القانونية فى النظام الدولى العام ، وهو ما ينبغى أن تتكاتف جميع الجهود لوقفه ، والتحذير من مخاطره.

إن الشهداء الفلسطينيين الذين سقطوا أثناء المواجهة مع قوات الاحتلال الإسرائيلى قبل أسابيع قليلة قد فتحوا الطريق أمام غيرهم للسير على دربهم إذا ما واصلت إسرائيل تعنتها وتصلبها. وعلى تل أبيب أن تفهم أن شهادة هؤلاء البراعم لم تكن فقط ردة فعل عفوية على محاولاتها لتهويد القدس بل نابعة أيضاً من قناعة مفادها التصدى لكافة مشاريع تمييع الهوية الحقيقية للقدس الشريف.